LE NOUVEAU MODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES AUX COMMISSIONS SCOLAIRES ET LES RÈGLES BUDGÉTAIRES 1986-1987

Avis au ministre de l'Éducation

mars 1986

Conseil supérieur de l'éducation
Québec

Québec

86-06352/

Avis adopté à la 320e réunion
du Conseil supérieur de l'éducation
le 13 mars 1986

ISBN 2-550-08627-9
Dépôt légal: premier trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec

LE NOUVEAU MODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES AUX COMMISSIONS SCOLAIRES ET LES RÈGLES BUDGÉTAIRES 1986-1987

Avis au ministre de l'Éducation

mars 1986

Table des matières

	pages
Introduction	1
1. Une démarche prometteuse	3
2. Des principes et des objectifs importants	3
3. Les limites de l'entreprise	4
4. Quelques points névralgiques	6
5. Conclusions et recommandations	9

Introduction

Le projet de règles budgétaires pour l'année 1986-1987[1] est actuellement soumis à la consultation des commissions scolaires, conformément à l'article 15.1 de la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., C.1-14).

Bien qu'annuelle, cette opération revêt cette fois une importance particulière. C'est que le projet de règles budgétaires 1986-1987 introduit un nouveau mode d'allocation des ressources, dont les principes et les objectifs ont fait l'objet de travaux concertés de conception et de mise au point au sein de groupes de travail réunissant le ministère de l'Éducation, la Fédération des commissions scolaires catholiques, l'Association des commissions scolaires protestantes et d'autres partenaires[2] du monde de l'éducation. En même temps qu'elles réagiront au projet de règles budgétaires, les commissions scolaires auront donc aussi à exprimer leur appréciation du nouveau mode de répartition des ressources et de ses effets sur l'octroi et la gestion des subventions gouvernementales de l'année 1986-1987 et des années subséquentes.

C'est en raison de ce contexte que le Conseil a jugé particulièrement indiqué d'étudier les nouvelles règles budgétaires 1986-1987 et de soumettre au ministre de l'Éducation un certain nombre d'observations et de réflexions. Ce faisant, il ne s'est pas proposé d'ajouter des commentaires à ceux que, selon les modalités prévues par la loi, quelque deux cent cinquante commissions scolaires pourront exprimer. Il a plutôt résolu de se situer d'emblée au niveau des orientations d'ensemble, essentiellement préoccupé par les exigences du bien commun et par l'équilibre du développement du système scolaire. Sinon par mode d'illustration, il n'entend donc pas suggérer de modifications d'ordre proprement technique, les gestionnaires en place ayant toutes les compétences pour le faire, le cas échéant.

Cet avis comprend quatre parties, correspondant à quatre ordres différents et complémentaires de réflexion et de préoccupation. On y traite brièvement: 1) de la portée de la démarche elle-même; 2) des principes et des objectifs qui inspirent le nouveau mode d'allocation des ressources; 3) des limites inhérentes à l'entreprise; 4) de certains points particulièrement névralgiques qui exigeront attention et vigilance. Quelques prises de position et recommandations concluent l'ensemble.

---

1. Ministère de l'Éducation, *Règles budgétaires pour l'année 1986-87* (document 27-1872), 7 février 1986; *Projet de règles budgétaires 1986-87*. Document complémentaire sur la méthode de calcul des paramètres d'allocation (document 27-1873), 14 février 1986.

2. L'Association des directeurs généraux des commissions scolaires (A.D.I.G.E.C.S.), l'Association des cadres scolaires du Québec (A.C.S.Q.), la Fédération québécoise des directeurs d'école (F.Q.D.E.), la Table des responsables de l'éducation des adultes du Québec (T.R.E.A.Q.).

1. Une démarche prometteuse

En mars 1985, la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec publiait un document[3] dans lequel elle proposait un nouveau mode d'allocation des ressources, une nouvelle approche du financement lui-même et un certain nombre de dispositifs, dont une « Commission nationale du financement de l'éducation », destinés à accroître la rationalité et l'efficacité de la gestion des ressources consacrées à l'éducation. En juin 1985, le ministère de l'Éducation et les commissions scolaires, auxquels se sont joints d'autres organismes partenaires, entreprenaient une démarche commune visant à proposer « ensemble » au ministre de l'Éducation des modifications à la méthode de répartition des ressources. Ces travaux ont conduit, à la fin de 1985, à la mise au point d'une telle méthode, qui a inspiré les règles budgétaires 1986-1987. Ils se poursuivent actuellement, dans le même esprit, sur le dossier plus vaste d'une politique de financement des commissions scolaires et sur les dispositifs qui pourraient en assurer la mise en oeuvre.

La démarche elle-même mérite d'être signalée comme un événement significatif et prometteur. En fait, c'est la première fois que les principaux partenaires engagés dans la gestion des ressources financières se concertent de cette manière et conviennent d'essayer de s'entendre sur un mode de répartition des ressources. Et les témoignages recueillis se confirment les uns les autres: chacun semble avoir résolu d'« ouvrir ses livres » et de collaborer à trouver les meilleures solutions.

Il est encore trop tôt pour analyser tous les succès et les demi-succès de l'entreprise, mais, d'ores et déjà, on peut dire qu'elle a quelque chose d'exemplaire pour l'ensemble des instances des divers ordres d'enseignement. Pour sa part, le Conseil est heureux de pouvoir la saluer comme une démarche dont l'esprit et les visées sont des plus stimulants. Il se plaît aussi à souhaiter que, sur d'autres importants dossiers d'intérêt commun, la même volonté de collaboration et le même souci de réalisme inspirent les travaux.

2. Des principes et des objectifs importants

Les documents[4] et les discours[5] publics qui ont présenté le projet de mode d'allocation des ressources ont très clairement identifié les principes et les objectifs qui sous-tendent le projet de règles budgétaires 1986-1987. Il n'est pas superflu d'en faire ici état succinctement, en les regroupant sous trois rubriques majeures.

Premier objectif visé: assurer une *meilleure équité* dans la répartition des ressources. Non pas que les modes actuels d'allocation soient intentionnellement inéquitables: il s'agit plutôt de corriger les effets négatifs d'une méthode qui, par de successifs ajustements à la marge, continue de considérer les états financiers de 1978-1979 comme base historique du niveau des dépenses admissibles des commissions scolaires.

---

3. Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, *Énoncé des éléments d'une politique de financement appropriée aux commissions scolaires. Éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires*. Document de consultation, mars 1985.

4. Voir, par exemple, le texte même du projet de règles budgétaires. Voir aussi: la série d'acétates qui a servi de soutien visuel aux divers exposés de présentation; *Le Commissaire d'écoles*, vol. 18, no 6, janvier 1986; « Le nouveau mode d'allocation des ressources », dans *Méqui-Méquoi* (Gestion), février 1986.

5. Allocution du ministre, M. Claude Ryan, aux présidents et aux directeurs généraux des commissions scolaires, Montréal, 8 février 1986 (dans *Éducation Express*, numéro spécial, février 1986); allocution du sous-ministre, M. Thomas Boudreau, aux directeurs généraux des commissions scolaires, 5 février 1986.

En ne considérant, sauf pour le nombre d'enseignants, que 50% de la variation des effectifs étudiants, la méthode adoptée en 1980 a fini par désavantager les commissions scolaires en croissance d'effectifs et par avantager celles qui ont connu des décroissances marquées. Tant et si bien qu'on doit aujourd'hui constater des décalages entre les bases historiques de financement et la situation réelle de plusieurs commissions scolaires; ces décalages se traduisent forcément par des différences, difficilement justifiables sur le plan de la rationalité, entre les budgets des commissions scolaires. En adoptant plutôt une série de variables normatives directement liées aux dépenses observées dans l'ensemble du réseau et dans chacune des commissions scolaires, on compte réussir à partager plus équitablement les ressources, sans avantager ou pénaliser tel ou tel groupe de commissions scolaires en raison du seul jeu de certains facteurs conjoncturels.

Le deuxième objectif concerne une meilleure prise en compte de la *responsabilité* des commissions scolaires. Selon les intentions de ses concepteurs, le projet de nouveau mode d'allocation des ressources vise à favoriser la responsabilisation des instances locales et régionales, en accroissant le champ d'exercice de leurs choix budgétaires et la marge de manoeuvre locale dont on a tant déploré le rétrécissement au cours des dernières années. En effet, bien qu'elles maintiennent certaines allocations spécifiques, les règles budgétaires 1986-1987 augmentent la transférabilité entre les postes budgétaires, du moins en ce qui a trait au « fonds d'opération ». Elles intègrent aussi aux allocations de base un certain nombre d'allocations supplémentaires jusqu'à maintenant conditionnelles et nécessitant le recours à des processus répétitifs d'approbation et de contrôle. Elles confient également une réelle responsabilité de gestion du dossier de la sécurité d'emploi. Ces décloisonnements et cette diminution des régulations a priori sont de nature à accroître et à rendre plus visible la marge d'autonomie des commissions scolaires et, à ce titre, s'inscrivent positivement dans la perspective d'une présence moins interventionniste de l'État dans la gestion courante des organismes responsables. On en attend une réponse plus adéquate et plus circonstanciée aux besoins des populations locales.

Enfin, en troisième lieu, on poursuit un objectif proprement administratif de *simplification* et d'*allégement* des règles elles-mêmes et des protocoles de gestion. En effet, par-delà la diminution réelle du volume des règles 1986-1987 — on peut l'estimer à environ 40% —, on note l'émergence de typologies à la fois plus globales et plus proches des réalités. Ainsi, on a regroupé les éléments des allocations autour de quelques grands champs d'activités des commissions scolaires (activités éducatives, activités administratives, équipements, etc.) et on privilégie les indices globaux pour la détermination du niveau des allocations. En plus de simplifier la compréhension des modes de calcul et de faciliter la mise en relation des différents éléments de l'enveloppe budgétaire avec la nature et la quantité des services offerts, ces nouvelles typologies nous rapprochent des réalités et des concepts du sens commun.

Bien que de divers ordres, ces principes et ces objectifs sont tous d'importance. Ils rejoignent des préoccupations exprimées avec vigueur et persistance dans les milieux d'éducation. Ils renvoient aussi à une philosophie du fonctionnement des organismes publics qui pourrait assez aisément faire l'objet d'un large consensus. Le Conseil y souscrit volontiers et c'est sans hésitation qu'il exprime son appui aux visées qui inspirent les nouvelles dispositions des règles budgétaires 1986-1987. Équité, responsabilisation et simplification constituent les pôles d'une orientation saine et solide.

3. Les limites de l'entreprise

Les changements contenus dans les règles budgétaires 1986-1987 sont importants et ce n'est pas sans raison que l'on parle d'un « nouveau » mode d'allocation des ressources. Mais, aussi bien pour les milieux directement concernés que pour l'ensemble de la population, il n'est pas inutile de rappeler que, si importants soient-ils, les changements envisagés n'inaugureront pas nécessairement « le début d'un temps nouveau ». Toutes les solutions ne seront pas d'emblée apportées aux problèmes que posent le financement et la gestion des services publics d'éducation. Pour mieux situer la démarche en cours et pour mieux montrer qu'on ne doit pas en attendre plus qu'elle ne saurait donner, il

importe de mentionner un certain nombre d'autres dossiers connexes qui, de diverses façons, révèlent les limites inhérentes à l'évolution de la seule méthode d'allocation des ressources, si améliorée soit-elle.

Il y a d'abord le *niveau des ressources* à allouer qui, de soi, n'est pas touché par les règles budgétaires; du moins, par directement. Certes, les paramètres financiers utilisés dans les règles budgétaires traduisent les décisions prises par le Gouvernement sur le niveau du budget de l'État consacré à l'enseignement primaire et secondaire et, de ce fait, déterminent le niveau de l'enveloppe que recevra effectivement chaque commission scolaire. Mais les règles proprement dites de répartition s'appliqueraient aussi avec des paramètres et des indices plus ou moins élevés. Les objectifs mentionnés seront donc poursuivis à l'intérieur d'une enveloppe globale qui, elle, continuera d'évoluer selon les contraintes de la capacité collective de payer et des décisions budgétaires gouvernementales: l'équité et le réalisme peuvent se vivre dans des contextes variables, allant de l'abondance à la pénurie. Aussi devra-t-on être bien conscient que le nouveau mode d'allocation des ressources, formellement considéré comme mode de répartition, ne saurait fournir de réponse à ceux qui s'interrogent sur ce que devraient être la qualité et le niveau approprié, voire idéal ou minimal, des services éducatifs effectivement offerts. Le fait que les indices retenus soient établis à partir des coûts observés et se trouvent ainsi à les confirmer ne permet pas davantage de répondre à la question de savoir si les choix budgétaires faits ces dernières années sont eux-mêmes valables. Le débat demeurera donc ouvert, non seulement au sujet du niveau souhaitable du financement des services éducatifs, mais aussi sur la valeur et la pertinence des choix budgétaires antérieurs. De le mentionner peut ressembler à un rappel d'évidences, mais plusieurs propos entendus incitent à penser qu'il n'est pas superflu de le faire.

Un rappel analogue mérite d'être fait au sujet de la permanence d'*autres régulations explicites* qui, dans les faits, continueront d'encadrer et de limiter la responsabilité locale de gestion et le champ d'exercice des marges de manoeuvre. On doit mentionner ici les prescriptions des régimes pédagogiques, des conventions collectives et des autres réglementations et instructions de nature administrative et pédagogique à l'intérieur desquelles évolue la gestion quotidienne des écoles et des commissions scolaires. Il est évident, par exemple, que la transférabilité des éléments de la subvention et les choix locaux de priorités continueront de s'exercer à l'intérieur de corridors étroits et conformément aux obligations qui découlent des grilles-matières et des règles de définition des tâches. Il importe de le rappeler, aussi bien pour mieux cerner la portée réelle des changements introduits dans les règles budgétaires que pour attirer l'attention sur l'incidence d'encadrements qui, eux aussi, pourraient avantageusement faire l'objet d'allégement, d'assouplissement et de responsabilisation.

Il y a également une autre forme de *régulation, implicite* celle-là, qui ne sera pas automatiquement supprimée avec la mise en oeuvre des nouvelles règles budgétaires: il s'agit de cette tendance, aisément observable, à utiliser les règles budgétaires à la manière de règles de gestion, ce qui n'est pas de nature à favoriser la responsabilisation des décideurs locaux. En soi, les règles budgétaires permettent seulement de déterminer l'enveloppe remise à chacune des commissions scolaires; elles ne précisent pas d'elles-mêmes, surtout si elles comportent des contraintes réduites concernant la transférabilité, la manière de l'affecter aux différents postes de dépenses. Cela est connu, mais, en période de restrictions budgétaires et compte tenu de l'importance des autres régulations, la prudence incite de nombreux gestionnaires à calquer leur gestion sur les ventilations de dépenses identifiées et prises en compte par la méthode de calcul de la subvention que sont les règles budgétaires. Il faut dire que maints usagers et responsables ne manquent pas d'exercer des pressions en faveur de tels comportements, soucieux qu'ils sont de voir affecter aux services qui les touchent au moins la stricte part des ressources qui, au titre de ces services, a été versée dans l'enveloppe budgétaire de la commission scolaire. Pour tirer tout le profit des transformations envisagées, les partenaires auront intérêt à se pencher sur cette réalité et à chercher ensemble comment surmonter ce réflexe contraignant.

Enfin, comme les différents discours de présentation le soulignent explicitement, les règles budgétaires ne définissent pas de nouvelle *politique générale de financement* des services éducatifs du primaire et du secondaire et n'introduisent pas de nouveaux protocoles à cet effet. Pour leur part, les commissions scolaires ont déjà soulevé la question du partage des champs de taxation, de même que les problèmes qui découlent d'une détermination annuelle, plutôt que pluri-annuelle, des niveaux de

financement. À un moment où l'évolution des budgets publics est, ici comme ailleurs, soumise à des contraintes dont certaines ressemblent à des impasses, la politique générale de financement des services éducatifs n'a rien d'une question purement académique; en des termes différents mais non sans parentés, la question se pose également pour les collèges et les universités. En même temps qu'on doit rappeler cette autre limite affectant la nouveauté des règles budgétaires, il convient d'encourager les partenaires à poursuivre leur démarche de concertation sur le dossier plus vaste du mode de financement, un dossier que le Conseil se propose de suivre avec attention.

4. Quelques points névralgiques

L'étude des seules règles budgétaires, même complétées par les paramètres de financement, ne permet évidemment pas de prévoir avec précision tous les effets concrets que ces règles pourront avoir sur le fonctionnement des diverses commissions scolaires. En effet, les changements annoncés sont assez nombreux et complexes pour qu'il faille attendre de connaître les subventions effectivement destinées à chacune d'entre elles pour apprécier toutes les grandeurs et les misères de la nouvelle méthode. Les nombreux tests statistiques dont font état les concepteurs sont de nature à rassurer, surtout quand on considère les taux élevés de performance des indices adoptés. La prudence s'impose, cependant, et on ne saurait trop inciter les responsables à en user, particulièrement au cours de la phase finale de mise au point: plutôt que de laisser jouer les mécanismes sophistiqués de leur appareil, plusieurs pilotes expérimentés souhaitent ainsi prendre eux-mêmes en main la gouverne de leurs atterrissages.

Même si l'on ne peut pas dès maintenant disposer de toutes ces données concrètes, certains points méritent d'être soulignés à l'attention et à la vigilance des partenaires concernés, en raison de leur influence possible sur l'évolution des ressources de plusieurs commissions scolaires et sur la qualité des services éducatifs qu'elles pourront offrir. Les impératifs de l'équité et de la qualité devraient inciter à une telle vigilance.

Le premier point de vigilance a justement trait à l'*instauration concrète de l'équité*. En effet, en privilégiant des variables basées sur les coûts moyens observés dans le réseau, la méthode se trouve inévitablement à ramener les commissions scolaires à des données moyennes, donc forcément abstraites. Aussi les règles prévoient-elles un certain nombre de variables de correction pour tenir compte de facteurs de différenciation comme l'éloignement des grands centres et la faible densité de population sur le territoire. Il faudra pouvoir examiner les résultats de ces opérations de correction, mais on ne saurait trop inviter à veiller à ce que l'application des normes moyennes n'ait pas pour effet de désavantager systématiquement les commissions scolaires de petite taille, de faible densité de population ou ne desservant pas de centres urbains importants. On sait que les coûts de base ont tendance à diminuer avec le volume et la concentration des services. Si les premières simulations qui ont circulé dans diverses régions devaient résister à l'analyse et confirmer effectivement de tels phénomènes, il pourrait en résulter de nouvelles distorsions. Celles-ci ne seraient guère plus souhaitables que celles que l'on veut redresser; en tout cas, elles risqueraient de compromettre la qualité là où elle est généralement plus difficile à assurer[6], c'est-à-dire dans les milieux à faible densité de population.

Dans cette perspective de la recherche d'une véritable équité, l'étude des règles budgétaires 1986-1987 invite à signaler certains secteurs où la mise au point de variables correctrices efficaces constitue une nécessaire garantie. Ainsi en est-il, par exemple, du mode de calcul de l'allocation pour les surfaces dites « excédentaires »[7], c'est-à-dire les surfaces qui excèdent le total des surfaces dites « de base », qu'on obtient en multipliant un certain nombre de mètres carrés par le nombre d'élèves

---

6. Dans un avis récent, *Les diverses formes de regroupement des élèves au premier cycle du secondaire*, mai 1985, le Conseil attire l'attention sur la difficile poursuite de la qualité dans les établissements de très petite taille.

7. *Projet de règles budgétaires 1986-1987*. Document complémentaire . . . , p. 27. On prévoit 29,3827 comme facteur applicable aux surfaces de base et 8,9438 pour les surfaces excédentaires.

inscrits. Le principe est excellent en ce qu'il incite à une gestion plus rationnelle des espaces. Mais, dans le cas où ces surfaces sont physiquement dispersées parmi des surfaces « de base » incompressibles, on ne voit pas bien comment on pourra les entretenir à un coût qui n'atteindra pas le tiers du coût prévu pour les surfaces de base. Toujours au chapitre des dépenses d'équipement, on peut se demander si les coûts d'énergie, dont on connaît l'importance dans l'ensemble des dépenses liées aux équipements, ne pourraient pas être affectés d'une variable ayant trait au climat[8]: l'hiver n'est pas également long ou rigoureux sur tout le territoire du Québec et n'occasionne donc pas partout les mêmes frais de chauffage.

Dans le secteur de l'éducation des adultes, certains éléments, qui ne jouent d'ailleurs pas dans le même sens, mériteraient d'être étudiés de près. Il y a d'abord les règles d'établissement de l'allocation de base standardisée des activités administratives — lesquelles concernent les activités destinées aux jeunes et aux adultes — qui, du moins dans le projet soumis à la consultation, accordent une part relative étonnamment élevée pour l'éducation des adultes: 880,67 sur 1527,97[9]. Ces chiffres sont actuellement en voie d'ajustement[10]. Cela est heureux et les résultats de l'opération mériteront d'être considérés avec minutie; car, s'ils avaient été maintenus, des taux aussi élevés se seraient nécessairement répercutés sur l'ensemble du « per capita » et auraient normalement favorisé les commissions scolaires dispensant des services éducatifs aux adultes, sans pour autant favoriser ces services eux-mêmes. En revanche, on note le silence des règles budgétaires sur les frais d'inscription qui peuvent être exigés des adultes fréquentant certains cours subventionnés. Les règles budgétaires 1985-1986 prévoyaient cette source de revenu[11] dont l'importance s'était accrue depuis 1981-1982, alors que, pour compenser les compressions budgétaires imposées cette année-là, on avait aboli les dispositions qui limitaient les frais d'inscription à 5,00$ du crédit[12]. Si aucun montant n'est maintenant prévu à cet effet, on ne voit pas comment on comblera ce manque à gagner[13].

Toujours au chapitre de l'éducation des adultes, on prévoit que l'allocation des ressources de soutien aux activités de formation subventionnées par le ministère de l'Éducation sera calculée en fonction de la clientèle qui s'inscrira à l'éducation des adultes au cours de l'année scolaire 1986-1987[14]. Ce qui signifie que la commission scolaire devra planifier des activités et mettre en place une organisation pédagogique qui l'engage financièrement sans connaître les ressources sur lesquelles elle pourra effectivement compter. Aussi peut-on se demander s'il ne serait pas plus approprié de prendre en compte, pour le calcul de cette allocation, un pourcentage plausible — et ajustable a posteriori — du volume des activités subventionnées l'année précédente, ainsi qu'on le fait d'ailleurs pour la répartition des ressources de soutien aux activités de formation commanditées par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu[15].

---

8. *Ibid*, p. 27. Un important facteur d'« éloignement pondéré » est prévu (44,7589), mais il semble lié à la seule distance. À ce sujet, voir les extrants informatisés produits par le ministère de l'Éducation pour les commissions scolaires: ***Bilan énergétique 1984-1985 des commissions scolaires***, Direction générale du financement et des équipements, 17 décembre 1985.
9. *Ibid.*, p. 24.
10. Au moment d'adopter cet avis, le Conseil a pris connaissance d'une lettre du sous-ministre de l'Éducation aux directions générales des commissions scolaires, qui informe que des modifications sont en cours pour corriger « une surestimation des montants découlant de la prise en compte des adultes dans le calcul de l'allocation de base des activités administratives et des équipements ».
11. ***Règles budgétaires 1985-1986***, partie II, section 2.4.2.4.
12. Ministère de l'Éducation, Direction générale de l'éducation des adultes, ***Procédures administratives et renseignements pédagogiques à l'usage des commissions scolaires et régionales***, Cahier II (1980-1981), section 1.02.14, et Cahier II (1981-1982), section 1.02.10.
13. Les données de 1984-1985 permettent difficilement d'avoir une idée précise des montants en jeu. Cependant, des estimations indirectes permettent de situer entre 5 et 7 millions de dollars la somme de ces frais d'inscription pour l'ensemble des commissions scolaires.
14. ***Règles budgétaires pour l'année scolaire 1986-1987***, p. 12, section 2.1.2.3.
15. ***Projet de règles budgétaires 1986-1987***. Document complémentaire . . . , p. 23, section 2.4.

Un deuxième point névralgique pourrait éventuellement émerger des effets concrets de la *transférabilité* des divers éléments des subventions de fonctionnement sur la qualité comparée des services. Tout milite assurément en faveur d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires locaux, d'autant plus que des régulations élémentaires, mais efficaces, telle l'obligation de fournir les services éducatifs prévus par la loi et les règlements, pourront servir de garantie fondamentale à ceux qui craindraient d'éventuels choix de priorités inopportuns. Mais la vigilance s'imposera, surtout pour le secteur encore souvent plus exposé de l'éducation des adultes. À cet égard, ce n'est sans doute pas sans raison que l'on prend la peine de préciser que « la réaffectation prioritaire des surplus réalisés à l'éducation des adultes vers ce même secteur est privilégiée[16]. » L'expérience seule pourra contredire ou confirmer ceux qui pensent que l'éducation des adultes pourrait être la grande perdante de la nouvelle méthode d'allocation. Mais on peut dès lors souhaiter que la transparence et la diffusion des états financiers des commissions scolaires puissent assurer à l'éducation des adultes une visibilité de gestion dont, à l'instar des autres secteurs de services éducatifs, elle a un réel besoin.

Il sera sans doute aussi nécessaire qu'on clarifie le type d'effets que l'exercice de la transférabilité pourra avoir sur l'évolution des coûts moyens et, par ce biais, sur les changements apportés aux divers indices. En effet, si ces coûts et ces indices sont ajustés chaque année pour refléter les coûts réels — et cela serait conforme aux principes de la méthode —, on peut se demander si les transferts opérés ne viendront pas contribuer à modifier les indices des années à venir et donc à réduire la marge de transférabilité. Il est difficile de préciser ici dans quelle mesure, mais la question, technique en apparence seulement, mérite d'être considérée. Comme devrait être aussi examinée la possibilité que, en procédant à des transferts d'affectation de ressources, les gestionnaires indiquent, de fait, les secteurs où se dégagent des surplus et identifient ainsi des cibles possibles de compressions budgétaires. Dans les deux cas, la transférabilité n'atteindrait pas vraiment ses buts.

Un troisième dossier pourrait s'avérer particulièrement névralgique: celui de la *gestion de la transition* entre le nouveau système et l'ancien. Et cela, sous un double aspect.

Il y a d'abord le déplacement de ressources financières entre commissions scolaires qu'entraînera inévitablement l'application de la nouvelle méthode d'allocation. En effet, redresser les distorsions et ajuster les bases historiques de financement à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire globale qui ne prévoit pas de ressources supplémentaires destinées à des fins spécifiques de compensation, c'est forcément diminuer les subventions de certaines commissions scolaires pour augmenter celles de certaines autres. Des chiffres ont circulé, qui ont évoqué un transfert global de plus de 20 millions de dollars. C'est évidemment peu en comparaison du budget global des commissions scolaires. Mais, pour les commissions scolaires négativement affectées, cela peut signifier beaucoup. En tout cas, assez pour alimenter des discordes qui pourraient lourdement hypothéquer les acquis de la concertation en cours, surtout s'il s'avérait que les petites commissions scolaires auront à réduire leurs dépenses pour améliorer le sort de leurs voisines de grande taille. Les discussions et les dissensions qu'ont connues les établissements universitaires après la parution du projet de cadre de financement pour l'année 1984-1985[17] obligent à penser qu'une telle opération ne va pas de soi. On se souviendra que les transferts de fonds prévus entre les bases historiques de financement des universités ont soulevé tellement de remous que, deux ans plus tard, l'opération est encore suspendue. Il faudra éviter que l'expérience ne se répète.

L'autre aspect concerne le situation concrète où se retrouveront les commissions scolaires qui verront leurs bases historiques de financement ajustées à la baisse. Cela se traduira pour elles en compressions supplémentaires, assorties d'une sorte de jugement partagé à l'effet qu'elles jouissaient antérieurement d'un « sur-financement » indû et que les coupures ne toucheraient donc finalement que des surplus. Même sans ce genre de soupçon gênant, de nouvelles compressions budgétaires poseront dorénavant aux gestionnaires et aux usagers des problèmes de plus en plus difficiles. Plus ou moins officielle-

16. *Règles budgétaires pour l'année scolaire 1986-1987*, p. 73, no 9.1.

17. Ministère de l'Éducation, *Cadre de financement du réseau universitaire pour l'année 1984-1985* (Document 37-8230), mai 1984.

ment déclarées destinées à rétablir une équité selon toute apparence jusqu'ici mal respectée, de telles compressions pourraient être doublement pénibles. La gestion de la transition devra tenir compte de ces difficultés; cela relève tout autant de l'éthique administrative que de la psychologie sociale. On peut même penser que, s'il en était besoin, une mise en oeuvre souple et graduelle des transferts occasionnés par l'application de la nouvelle méthode serait de nature à aplanir les difficultés.

5. Conclusions et recommandations

Aux yeux du Conseil, les objectifs qui inspirent les règles budgétaires 1986-1987 valent d'être soutenus et promus, de même que la démarche de concertation qui en a permis le développement. Même s'il ne modifiera pas d'autres éléments déterminants du cadre de fonctionnement budgétaire et administratif, lesquels tiennent à la fois à des régulations explicites ou implicites et à la politique générale de financement des activités éducatives dispensées par les commissions scolaires, le nouveau mode d'allocation des ressources permettra de faire des pas significatifs dans la voie de l'équité, de la responsabilisation des instances locales et de l'allégement du cadre d'opérations. À la condition, faut-il ajouter, que l'on soit vigilant au sujet des effets concrets des changements envisagés sur l'équité des situations, de même qu'en ce qui concerne l'exercice effectif de la transférabilité et la gestion de la période de transition.

C'est dans cette perspective que le Conseil:

1. *salue avec satisfaction la* ***démarche de concertation*** *entreprise et poursuivie par les partenaires engagés dans la gestion des ressources affectées à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire et souhaite que, dans l'ensemble des ordres d'enseignement, elle puisse inspirer des actions analogues concernant* ***d'autres dossiers majeurs****;*

2. *donne son appui* ***aux principes et aux objectifs*** *d'équité, de responsabilisation et de simplification qui sous-tendent le projet de nouveau mode d'allocation des ressources aux commissions scolaires et qu'on a voulu traduire dans les règles budgétaires 1986-1987;*

3. *attire l'attention sur* ***les limites d'une entreprise*** *qui, de soi, ne modifiera pas d'****autres régulations*** *tout aussi déterminantes pour le fonctionnement des commissions scolaires — régimes pédagogiques, conventions collectives, cadre administratif, habitudes de gestion, politique de financement — et sur la nécessité de* ***poursuivre*** *la réflexion et la concertation à leur sujet;*

4. *recommande au ministre de l'Éducation et à ses partenaires de faire en sorte que les règles budgétaires 1986-1987 prennent effectivement en compte l'****ensemble des facteurs*** *susceptibles d'assurer une* ***réelle équité de traitement*** *de toutes les commissions scolaires, petites et grandes;*

5. *recommande au ministre de l'Éducation et à ses partenaires de veiller attentivement aux effets concrets de l'exercice d'une* ***transférabilité accrue****, en particulier en ce qui a trait à* ***l'éducation des adultes****;*

6. *recommande au ministre de l'Éducation et à ses partenaires d'accorder une attention particulière à la* ***gestion de la période de transition****, en adoptant, au besoin, des modalités souples et graduelles de mise en oeuvre.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

Président
Pierre LUCIER
Québec

Vice-président
Lucien ROSSAERT
Secrétaire général et
Directeur des services aux étudiants
Commission scolaire de Richelieu Valley
Mont-Saint-Hilaire

Membres
Kathryn ANDERSON
Directrice
Centre Dialogue de l'Église unie du Canada
Montréal

Louis BALTHAZAR
Professeur
Département des Sciences politiques
Université Laval
Québec

Daniel BARIL
Président
Mouvement laïque québécois
Outremont

Danièle BÉDARD
Psychologue
Lachine

Jules BÉLANGER
Professeur
Département de français
CEGEP de la Gaspésie et des Îles
Gaspé

Christiane BÉRUBÉ
Directrice générale
Centraide Bas-Saint-Laurent
Rimouski

Ghislain BOUCHARD
Vice-président
(gestion des ressources humaines et affaires juridiques)
et Secrétaire
Québec-Téléphone
Rimouski

Donald BURGESS
Professeur
Département de l'administration et des politiques scolaires
Université McGill
Verdun

Claude CAPISTRAN
Directeur général
Commission scolaire de Varennes
Contrecoeur

Germain GAUTHIER
Professeur
Sillery

John F. GECI
Président
Entreprises E.M.C.
Montréal

Pierrette GIRARD-FRARE
Membre
Association des directeurs d'école de Montréal
Laval

Pierrette GODBOUT-PERREAULT
Organisatrice communautaire
Secrétaire de la confédération des
organismes familiaux du Québec
Saint-Hyacinthe

Monique MUS-PLOURDE
Montréal

Yvan PELLETIER
Directeur de l'enseignement
Commission scolaire Jean-Chapais
Kamouraska

Jacques RACINE
Doyen
Faculté de Théologie
Université Laval
Québec

Joseph-Octave-Raymond ROCHON
Administrateur
Maire de La Motte
La Motte

Françoise SIMARD
Enseignante en histoire
et en enseignement religieux
École secondaire Lafontaine
Chicoutimi

Victor TEBOUL
Écrivain
Montréal

Louise VANDELAC
Professeur
Département de sociologie
Université du Québec à Montréal
Montréal

Membres d'office
Jean-Guy BISSONNETTE
Président
Comité catholique
Greenfield-Park

Howard G. MARTIN
Président
Comité protestant
Pierrefonds

Membres adjoints d'office
Thomas J. BOUDREAU
Sous-ministre

Ann SCHLUTZ
Sous-ministre associée pour la
foi protestante

Michel STEIN
Sous-ministre associé pour la
foi catholique

Secrétaires conjoints
Alain DURAND
Raymond PARÉ